

А.М. Іванов

к.е.н., доцент кафедри готельно-туристичних та харчових технологій Миколаївського міжрегіонального інституту розвитку людини

ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»

УДК 504:711.168

ПРОБЛЕМИ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА РЕКРЕАЦІЙНО-ОЗДОРОВЧОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

***Анотація.** Розкривається проблема правового законодавства при формуванні та функціонуванні рекреаційно-оздоровчого землекористування. Пропонуються шляхи удосконалення законодавства, яке регламентує рекреаційно-оздоровчу діяльність в Україні.*

***Аннотация.** Раскрывается проблема правового законодательства при формировании и функционировании рекреационно-оздоровительного землепользования. Предлагаются пути усовершенствования законодательства, которое регламентирует рекреационно-оздоровительную деятельность в Украине.*

***Annotation.** The problem of legislation is developing when recreational-and-sanitary land use formation and functioning. The ways of legislation improvement regulating recreational-and-sanitary activities in Ukraine are suggested.*

***Ключові слова:** рекреаційно-оздоровче землекористування, рекреаційно-оздоровчі території.*

Державна і регіональна стратегії орієнтовані на активізацію конкурентоспроможності рекреаційно-оздоровчої сфери діяльності, яка спрямована на формування конкурентних переваг на ринку туристичної індустрії, складовою якої є рекреаційно-оздоровча діяльність. Визначальним орієнтиром такої стратегії має стати законодавче забезпечення використання широкомасштабного різноманітного, цінного рекреаційно-оздоровчого потенціалу, який сприяє зміцненню єдності суспільства, зростання добробуту населення, створенню додаткових

робочих місць, відкриваючи нові можливості для підприємництва та приватної ініціативи.

У цьому контексті відзначимо, що зростання, глобалізація та інтеграція туристичних продуктів, які пов'язані з туризмом ХХІ сторіччя, здійснюється під дією впливу таких міжнародно-правових актів з регулювання туристичної діяльності як загальна декларація, Статут Всесвітньої Туристичної організації, Манільська декларація по світовому туризму, Гаазька декларація по туризму, Балійська декларація по туризму, в яких проголошується право на відпочинок і дозвілля людей, сприяння розвитку туризму для внесення вкладу в економічний розвиток, міжнародне взаєморозуміння, мир, процвітання, повагу і збереження прав людини. Обґрунтовується необхідність гнучкості розвитку туризму з урахуванням надання йому статусу на рівні з іншими пріоритетними секторами економіки, не допускаючи антропогенного навантаження на екосистеми. Але даних міжнародних документів недостатньо для ефективного функціонування рекреаційно-оздоровчого землекористування.

Питання удосконалення правового забезпечення розглянуто в працях відомих українських вчених Д. Добряка, Л. Новаковського, В. Трегубчука, А. Третяка, А. Сохнича, В. В'юна, В. Горлачука, Л. Садченко, В. Петенко, В. Петренко.

Метою статті є визначення колізій, які мають місце в законодавстві України, що є підґрунтям для розвитку та формування рекреаційно-оздоровчого землекористування і створюють великі проблеми в даній сфері діяльності.

Основою нормативно-правового забезпечення рекреаційно-оздоровчої діяльності в Україні є Конституція України, в якій питанням управління земельними ресурсами, в тому числі рекреаційно-оздоровчим територіям присвячено статті 13, 14, 41, 124.

Правовий акт, що визначає основи організації, охорони ефективного використання особливо охоронних природних територій, - це Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456-ХІІ. Згідно Закону України до цих земель відносяться ділянки суходолу і водного простору, природні комплекси та об'єкти, що мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та оздоровчу цінність, які вилучені органами державної влади повністю або частково із господарського використання і для яких встановлено особливий режим охорони, відтворення і використання.

Нижчою ланкою системи законів у галузі регулювання земельних відносин у сфері рекреаційно-оздоровчого землекористування є закони України «Про туризм» та «Про курорти». Крім того, ця діяльність регулюється Земельним, Лісовим та Водним кодексами, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», «Про землеустрій».

Згідно зі світовим досвідом, в Україні з метою розширення територіального простору для рекреаційно-оздоровчої діяльності, створюються регіональні ландшафтні та національні природні парки, в яких згідно із законом України «Про природно-заповідний фонд України», з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів встановлюється диференційований режим щодо їх охорони, відтворення та використання згідно з функціональним зонуванням: заповідна зона, зона регульованої рекреації, зона стаціонарної рекреації та господарська зона.

Проте наявність згадуваних функціональних зон носять внутрішню суперечливість у системі земельних відносин. На прикладі національних природних парків «Бузький Гард» та «Білобережжя Св'ятослава», що у Миколаївській області, нами виявлено загрозливі для природи тенденції формування зони стаціонарної рекреації. Так, розміщення на Кінбурнській косі унікального для Європи природно-територіального комплексу

стаціонарної рекреації з мережею доріг та комунікацій призведе до знищення біорізноманіття, якому немає аналогів у світі.

Водночас природні заповідники, які згідно закону «Про природно-заповідний фонд України» не підлягають зонуванню, актуалізують необхідність такого зонування. Йдеться про те, що в межах природних заповідників часто гармонійно узгоджується зона регульованої рекреації з метою огляду особливо мальовничих місць, влаштування та відповідне обладнання туристських маршрутів та екологічних стежок.

Не завжди знаходить підтримку виділення в національних природних чи регіональних ландшафтних парках господарської зони у традиційному сенсі цього слова. Особливо це виявляється на Кінбурні, коли населені пункти виведені із складу національного парку, а розміщення зони стаціонарної рекреації знаходиться за його межами. У цьому випадку площа господарської зони обмежується мінімумом господарських будівель - візит-центри, складські приміщення для зберігання спортивного інвентарю та ін.. Згадувана проблема може бути розв'язаною, насамперед, докорінною зміною поглядів законодавців щодо структури об'єктів природних заповідників та національних природних і регіональних ландшафтних парків.

Та найбільш показово ілюструє суперечливість формування регіональних ландшафтних парків, які є природоохоронними, рекреаційними установами місцевого чи регіонального значення, що створюються з метою збереження у природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів, а також забезпечення умов для організованого відпочинку населення. Із наведеного визначення випливає, що вони не можуть бути створені на землях загальнодержавного значення, оскільки ці землі одразу ж набувають статусу місцевого значення. Втім, стаття 84 Земельного кодексу України проголошує, що «до земель державної власності, які не можуть передаватись у комунальну власність, належать ... землі під водними об'єктами загальнодержавного

значення» [1, ст.84]. З цього випливає неправочинність створення рішенням Миколаївської обласної ради у 1995 році регіонального ландшафтного парку «Тилігульський» площею 8195,4 га, оскільки він створений за рахунок акваторії Тилігульського лиману, що має статус загальнодержавного значення.

Аналогічно цьому, рішенням Миколаївської обласної ради від 5.10.1992 року [2] неправочинно створений регіональний ландшафтний парк «Кінбурнська коса» площею 17890,2 га, оскільки його сформовано за рахунок земель державного лісового фонду на площі 12259,2 га та акваторії Чорного моря і Дніпровського лиману площею 5631 га. Ця проблема стосується і регіонального ландшафтного парку «Бузький Гард», який створено переважно на землях державного лісового фонду. Тому подолати таку суперечливість, яка становить загрозу національним цінностям, можна тільки завдяки внесенню змін та доповнень до чинного законодавства.

Узагальнюючи світовий досвід та готовність утверджувати конкурентоспроможність регіональних ландшафтних парків виявилось, що Закон України «Про природно-заповідний фонд України» (ст.23) фактично не сприяє укріпленню таких парків, оскільки він не зобов'язує вилучення земель у власників чи землекористувачів, за рахунок яких цей парк створюється. За такої умови відсутній об'єкт управління рекреаційно-оздоровчою діяльністю - сам регіональний ландшафтний парк оскільки йому не передана земля у користування. Це є причиною того, що в області облік земель здійснюється невірно, оскільки проводиться звіт по загальній площі лісів та, в тому числі земель природно-заповідного фонду. Наприклад, у земельному звіті Головного управління лісового і мисливського господарства Миколаївської облдержадміністрації площа лісів у Миколаївській області складає 121,1 тис. га, в тому числі покрито лісом 98,1 тис. га, з них природно-заповідного фонду - 21,2 тис. га. Що це означає? Це означає, що область має «зайву» площу землі, яка складає 21,2

тис. га. Такий підхід, на наш погляд, є неперспективним. Тому на законодавчому рівні необхідно досягти порозуміння шляхом регуляторного втручання.

З огляду на особливості Миколаївської області, де оздоровчо-рекреаційна діяльність переважно здійснюється на базі акваторії моря, лиманів, заток і річок, склад земель рекреаційного використання за змістом, функціями і характером прояву сьогодні є складним і суперечливим явищем. Навіть коротке ознайомлення зі складом земель рекреаційного використання дозволяє стверджувати, що до нього не ввійшли пляжні зони та акваторії водойм, які і визначають конкурентні переваги рекреаційно-оздоровчих територій Причорномор'я. З одного боку, за відсутності виділення і встановлення меж таких зон повністю поширюються ознаки конфлікту, сторонами якого є туристи та відпочивальники, і з іншого - органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, оскільки, згідно Земельного кодексу України (ст. 59) для «культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей ...» [1] акваторії водойм із земель водного фонду можуть передаватись тільки на умовах оренди, а не вільного доступу до води, що впливає з чинного законодавства України.

Поширеною помилкою, на наш погляд, залишається функціональний статус терміна «дачі чи дачного будівництва», які віднесені до земель рекреаційного призначення. Так, розробляючи схему планування території Миколаївської області, спеціалісти «Дніпромисто» [3] до складу земель рекреаційного призначення відносять садово-дачні ділянки, тобто ділянки, на яких, насамперед, вирощуються сільськогосподарські культури, плоди або ягоди з метою поповнення споживчого «кошика» людини. Саме 82 тисячі таких садово-дачних ділянок площею 6,4 тис. га розміщено в Миколаївській області. Виникає запитання: чи є вони місцем для організації відпочинку людей? Очевидно що ні, якщо взяти до уваги визначення, що «дача – це замський будинок для літнього проживання і

відпочинку» [4, с.104], або «дача - неосновне житло в рекреаційній зоні з метою відпочинку» [5]. Щодо останнього визначення, то дача набуває такого статусу за умови розміщення її у рекреаційній зоні.

Закономірності перебігу суспільно-політичних процесів в Україні неухильно нарощують гостроту проблеми власності на землі рекреаційно-оздоровчого використання, яка розглядається у взаємозв'язку з ринковим обігом земель. З цих питань нині точаться дискусії та йде гостра політична боротьба. На поверхні головним предметом дискусій є питання вільної купівлі-продажу земель. Але, оскільки воно органічно пов'язано з приватною власністю на землю, то дискусії переводяться в іншу площину: визнавати чи не визнавати в принципі приватну власність на ці землі, хоч вона юридично визнана і закріплена законодавчо на найвищому рівні. Тому в цьому аспекті відсутній предмет для дискусії. Інша справа - механізм реалізації приватної власності на землю, на якому детальніше зупинимося далі. Якщо узагальнити всі статі Земельного, Водного і Лісового кодексів, то всі вони, в принципі, допускають приватну власність на всі категорії земель за цільовим призначенням, за винятком земель оборони.

Таким чином, постає ще одна проблема - на законодавчому рівні потрібно окреслити склад земель рекреаційного призначення.

Ще одна суперечлива теза - Земельним кодексом України [1, ст.84] проголошується, що землі під водними об'єктами загальнодержавного значення не можуть передаватись у комунальну власність. Але, як вже згадувалося, регіональний ландшафтний парк площею 8195,4 га, який належить до комунальної власності області створено, власне, за рахунок Тилігульського лиману, землі якого мають статус загальнодержавного значення. З огляду на це є очевидною значущість розвитку культури законотворчості, яка б закріплювала цінності підвищення конкурентоспроможності рекреаційно-оздоровчого землекористування.

Стабілізуючу роль в системі управління конкурентоспроможністю рекреаційно-оздоровчого землекористування відіграє трансформація категорій земель за цільовим призначенням, до яких належать: землі сільськогосподарського призначення, землі житлової і громадської забудови, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі оздоровчого призначення, землі рекреаційного призначення, землі історико-культурного призначення, землі лісогосподарського призначення, землі водного фонду, землі промисловості, транспорту, зв'язку енергетики, оборони та іншого призначення у землі за типами використання. З огляду на це, очевидним є формування таких типів: сільськогосподарський, житловий, громадський, заповідний, рекреаційно-оздоровчий, історико-культурний, лісогосподарський, водогосподарський, промисловий та спеціального призначення. Така необхідність зумовлена тим, що в межах всіх нині існуючих категорій земель знаходяться землі рекреаційного, оздоровчого призначення та ін. Наприклад, у лісовому масиві, де відпочивають люди, економічно недоцільно виділяти землі рекреаційного чи оздоровчого призначення, оскільки виникне необхідність відшкодовувати втрати за лісогосподарське виробництво, необхідно виконувати значний обсяг землевпорядних робіт з відведення земель з лісового фонду з наступною передачею її підприємствам, що займаються рекреаційною діяльністю. Крім того, землі рекреаційного призначення неможна розглядати окремо без земель оздоровчого призначення, оскільки вони являють собою цілісну, нерозривну систему. І в усіх випадках оздоровлення людини, яке здійснюється на землях оздоровчого призначення, завжди супроводжується рекреацією.

Таким чином зросла необхідність на законодавчому рівні внести зміни до формування класифікації типів земель як умови становлення сучасної моделі їх конкурентоспроможності. Саме тому, сьогодні стоїть завдання щодо необхідності ухвалення Закону України «Про землі

рекреаційно-оздоровчого використання», який би передбачав реалізацію певних загальних принципів і закономірностей формування територій рекреаційно-оздоровчого використання на основі врахування національних і, передусім, їх соціальних цінностей, особливостей ціннісних трансформацій, які відбуваються у суспільстві. Але автору не вдалося знайти переконливої ілюстрації не тільки перспектив розвитку рекреаційно-оздоровчої сфери діяльності, але й осмисленого ставлення до неї сьогодні. Саме тому сьогодні на законодавчому рівні необхідно розробити пропозиції по рекреаційно-оздоровчому освоєнню земель, придатних для цих цілей, та формування рекреаційної системи, яка б була здатна задовольнити потреби населення у масовому відпочинку, туризмі, курортному лікуванні тощо.

Причому, формування рекреаційних типів територій необхідно проводити за принципом «прив'язки» їх до домінуючого типу ресурсів. Наближення цих цілей до інтересів суспільства і держави можна досягти за умови розробки «Схем розвитку рекреаційно-оздоровчих територій області», які забезпечать прозорість використання даних територій, створення сприятливих умов для сталого поступального розвитку землекористування, підвищення ефективності управління земельними ресурсами, зменшення корумпованості перерозподілу земель, залучення територіальних громад та громадськості до участі в процесі планування використання землі, підвищення ролі планування використання земель та землеустрою як умови реалізації об'єктивних соціально-економічних та екологічних законів безпечного розвитку суспільства та його інституту – держави.

Крім того, необхідно розробити низку інших «нормативних актів Держземагенції України, державних і галузевих стандартів, норм і правил у сфері державного земельного кадастру, землеустрою та охорони земель з метою впорядкування системи гарантування прав на земельні ділянки, ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою (авт. –

який втратив державний характер, через що погіршився стан використання земельних ресурсів) і забезпечення охорони земель ...» [6, с.21].

Таким чином, не може бути сумніву в тому, що в державі має бути сформовано чітке законодавчо-нормативне забезпечення щодо регулювання земельних відносин у сфері рекреаційно-оздоровчого землекористування.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 3-4. – С. 27
2. Про створення національного природного парку «Білобережжя Св'ятослава». Указ Президента України від 16 грудня 2009 р. №1056/2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
3. Схема планування території. Миколаївська область. – К.: ДНДІПМ «ДІПРОМІСТО», 2003. – 252 с.
4. Тлумачний словник сучасної української мови: близько 50 000 слів / [уклад. І.Н. Забіяка]. – К.: Арій, 2007. – 512с.
5. Довідник найцінніших територій та об'єктів в межах Арбузинського, Доманівського районів Миколаївської області та м. Южноукраїнськ. / [під ред. Т.В. Коломієць, Я.І. Мовчана]. – К.: Громадська організація «Веселий Дельфін», 2008. – 80 с. (Серія «Діаманти Бузько-степового біосферного ядра національної мережі»).
6. Економічна енциклопедія: [у 3 т]. / [відповідальний редактор С.В. Мочерний]. – К.: Академія, 2000. – Т. I. – 863 с.

Рекомендовано до друку кафедрою готельно-туристичних та харчових технологій Миколаївського міжрегіонального інституту розвитку людини ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна» (протокол №11 від 01.07.2011р.)